



Perspectives chinoises

2009/3 | 2009
L'impasse au Tibet

La nouvelle réforme du système de santé

Candice Tran Dai et Mathieu Duchâtel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5317>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2009
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Candice Tran Dai et Mathieu Duchâtel, « La nouvelle réforme du système de santé », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2009/3 | 2009, mis en ligne le 01 septembre 2012, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5317>

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

Cette rubrique, préparée par le Asia Centre (www.centreasia.org) s'appuie essentiellement sur la presse en mandarin et a pour objectif de présenter le point de vue de la RPC sur les questions internationales et relatives au monde chinois.

La nouvelle réforme du système de santé

Analyse de Candice Tran Dai d'après :

- Li Ling, « Le succès de la réforme du système de santé repose sur deux points clés », *Zhongguo jingyingbao* (China Management News), 18 avril 2009.
- Li Hongmei, Li Xiaohong, Wang Junping, « Dix experts commentent la nouvelle réforme du système de santé : un meilleur accès aux soins médicaux et à moindre coût », *Renmin ribao* (People's Daily), 15 avril 2009.
- Yao Qi, « La nouvelle réforme du système de santé doit surtout remédier aux déficiences des hôpitaux de proximité », *Yangcheng wanbao* (Yangcheng Evening News), 8 avril 2009.
- Gu Xin, « L'émancipation des médecins : une avancée majeure dans la transformation administrative des services médicaux », *Liaowang dongfang zhoukan* (Oriental Outlook), 29 avril 2009.

Le 6 avril 2009, le Comité central du Parti communiste chinois et le Gouvernement ont dévoilé conjointement les grandes lignes de force du nouveau projet de réforme du système de santé dans un document intitulé « Opinions sur l'approfondissement de la réforme du système de santé »⁽¹⁾. L'objectif global à atteindre à l'horizon 2020 est ambitieux : « Mettre en place une couverture médicale de base pour tous les citoyens et les ruraux afin d'offrir à la population des services médicaux sûrs, efficaces, appropriés et abordables ».

La formulation du nouveau projet de réforme du système de santé est le résultat d'un travail de longue haleine, qui avait commencé en septembre 2006 avec la mise en place d'une équipe de travail interministérielle dédiée. Près de deux ans plus tard, après des débats intenses et de nombreuses révisions du texte, la Commission nationale pour le développement et la réforme publiait sur son site web, le 14 octobre 2008, un avant-projet de réforme du système de santé chinois. Le document fut ensuite soumis au public pendant un mois, jusqu'au 14 novembre 2008, selon le processus déjà éprouvé des concertations publiques en ligne⁽²⁾. Plus de 35 000 commentaires ont été formulés par des concitoyens, des entreprises privées et publiques, des universitaires et des chercheurs. Les principaux domaines de préoccupation des internautes étaient les suivants : l'augmentation des investissements publics, l'avancement de la réforme des hôpitaux

publics, les mécanismes de compensation du personnel des services médicaux, l'amélioration des capacités de prise en charge des dispensaires, la baisse du coût des médicaments, les inégalités de remboursement des soins médicaux. En janvier 2009, le Conseil des affaires d'État avait approuvé le plan de réforme sur le principe, mais se réservait encore le droit d'y apporter des révisions et modifications ultérieures. Dans la foulée, Pékin promettait de débloquer 850 milliards de yuans (environ 124 milliards de dollars) pour la phase initiale du plan de réforme, couvrant la période 2009-2011. 331,8 milliards de yuans (34 milliards d'euros) seront déboursés par le gouvernement central tandis que le reste sera pris en charge par les gouvernements locaux, a déclaré le vice-ministre des Finances, Wang Jun, lors d'une conférence de presse le 8 avril 2009.

À situation d'urgence, moyens exceptionnels. L'état critique du système de santé chinois avait été notamment mis en lumière en 2005 dans le rapport du Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État. Les conclusions de ce rapport se résumaient alors à cette formule simple et sans concession : « Fondamentalement, la réfor-

1. Document intégral disponible notamment sur les sites web gouvernementaux chinois (ministère de la Santé, Commission nationale pour le développement et la réforme).
2. Camille Bondonio, « Réforme du système de santé : les contradictions d'un projet ambitieux et participatif », *China Analysis*, n° 20, septembre-octobre 2008.

me actuelle du système de santé⁽³⁾ de notre pays n'est pas une réussite ». Quatre ans après ce constat cinglant, force est de constater que la Chine s'est fixé des objectifs ambitieux, qui inaugurent le retour en force de l'État dans le secteur de la santé. En effet, depuis les réformes économiques du milieu des années 1980, le secteur de la santé, alors soumis lui aussi aux lois du marché, avait connu un fort désengagement de l'État. Cette politique avait entraîné de sérieux dysfonctionnements et avait abouti à un système de santé avant tout marqué par une extrême inégalité, qu'il s'agisse de l'accès aux soins médicaux, du montant des remboursements des traitements médicaux ou encore de la répartition et de l'implantation géographique des centres médicaux.

Le nouveau plan de réforme proposé constitue en ce sens une rupture, puisqu'il met en avant le principe de l'universalité de l'accès aux soins médicaux de base, idée forte qu'un certain nombre d'experts chinois n'ont pas manqué de louer. Li Ling, professeur au Centre de recherches sur l'économie chinoise de l'Université de Pékin, souligne l'importance des notions d'égalité et d'équité dans le contexte d'une Chine dont les politiques publiques ne sont que très rarement égalitaires. Wang Hufeng, directeur du Centre de recherche sur la réforme et le développement du système des soins médicaux de l'Université du peuple de Pékin, va même plus loin en affirmant que la nouvelle réforme du système de santé fait passer l'individu du statut d'« individu lié à l'unité de travail » à celui d'« individu lié à la société ». Huang Jianshi, l'adjoint du Président de l'Académie chinoise des sciences médicales, précise quant à lui que le sens de la notion d'équité des services de santé publique correspond à un système de santé où « chacun participe et chacun en profite ». Li Ling insiste malgré tout sur le fait que la notion d'égalité ne saurait résumer à elle seule le concept de l'assurance-maladie universelle, car il convient en effet de bien faire la distinction entre le système de sécurité sociale et le système de santé. Le deuxième concept clé, qui traduit l'esprit du nouveau plan de réforme du système de santé, réside dans la forte volonté politique de revenir à la notion d'intérêt public, et partant à la notion de service public. Les hôpitaux publics sont censés devoir incarner au mieux cette orientation. Li Ling fait remarquer qu'il s'agit pour les hôpitaux publics de passer progressivement du statut de « centre de profit » au statut de « centre de coût ». En d'autres termes, la course au profit qui prévalait au sein des hôpitaux (entraînant parfois une véritable dérive vers la corruption) et qui les conduisait, notamment, à toujours prescrire plus de médicaments et autres traitements médicaux afin de respecter le seuil de capacité d'autofinancement, devrait progressivement laisser

la place à une meilleure gestion, assortie d'une rationalisation des moyens alloués aux hôpitaux. Le tout devant s'accompagner par ailleurs d'une meilleure gestion des ressources humaines, avec la mise en place de programmes ciblés de formation du personnel de santé et de mécanismes de compensation des salaires des praticiens de la santé, appelés à davantage de mobilité afin de contribuer à une répartition plus équilibrée du personnel soignant, notamment entre les villes et les campagnes.

Gu Xin, professeur à l'École de l'administration gouvernementale de l'Université de Pékin, insiste à ce sujet sur l'avancée fondamentale que représente le changement du statut légal de la profession de médecin. Afin de remédier aux disparités de ressources humaines qui existent par exemple entre les grands hôpitaux et les dispensaires, ou encore entre les centres de soins des villes et ceux des campagnes, la mobilité et la libre circulation des médecins seront mises en œuvre. En clair, il s'agit de permettre aux médecins de pouvoir exercer simultanément dans différents centres de soins, en ayant recours notamment au travail à temps partiel afin d'aboutir à une meilleure division du travail. Le médecin pourra exercer dans différents endroits en offrant son expertise et son savoir-faire là où des besoins sont à combler et ainsi cumuler les affectations et, au final, augmenter ses revenus. Il s'en suivra en outre une meilleure relation médecin-patient, celle-ci étant actuellement fortement dégradée. Gu Xin estime que le médecin quittera par conséquent son statut de simple « cadre national » pour devenir un « employé indépendant ». Ceci signifie que le médecin ne sera plus rattaché à un centre de soins unique même s'il est toujours lié par un contrat de travail. Il convient de noter que cette modification du statut légal de la profession de médecin va de pair avec la transformation du statut juridique des hôpitaux publics, destinée à améliorer la structure de gouvernance des centres de soins dans leur ensemble. À ce titre, la définition d'une liste de médicaments essentiels, qui sera établie dès cette année, pour l'ensemble des établissements de santé, permettra certainement de pallier les prescriptions exorbitantes de médicaments qui ont pu prévaloir dans les hôpitaux. En effet, au-delà de la définition d'une liste de médicaments de base, il s'agit surtout de réguler les approvisionnements, la distribution et les prix des produits pharmaceutiques non seulement auprès des centres de soins subventionnés par le gouvernement mais aussi auprès des autres établis-

3. La Chine avait déjà entrepris un certain nombre de réformes dans le secteur de la santé depuis le milieu des années 1990, avec, notamment, le lancement d'un système de sécurité sociale de base dans les villes en 1998 ou encore la mise en place d'un programme communautaire de soins médicaux dans les campagnes en 2003.

sements de soins, de même qu'auprès des pharmacies de détail.

Pour bon nombre d'experts chinois, la réforme des hôpitaux publics est une condition *sine qua non* de la réussite de la nouvelle réforme du système de santé, car ils constituent de loin le maillon faible du système de santé chinois. Li Ling considère quant à elle que le succès de la nouvelle réforme du sys-

tème de santé repose essentiellement sur deux points clés : d'une part, la promotion de l'intérêt public ; d'autre part, la mobilisation de l'enthousiasme des six millions de travailleurs que compte la Chine dans le secteur de la santé. Il s'agit donc bien de redonner ses lettres de noblesse à un secteur de la santé, longtemps gangrené par la simple recherche du profit et éloigné de sa mission originelle de service public. •

Hu Jintao et l'Armée populaire de libération

Analyse de Mathieu Duchâtel d'après :

- Fu Yangui, « Bien saisir les enjeux actuels, renforcer les bases de la pensée politique dans l'armée », *Qiushi*, n° 501, 16 avril 2009.
- Lu Ren, « Hu Jintao utilise le principe de contrôle total du parti sur l'armée pour écarter les faucons de l'APL », *Chengming*, avril 2009, p. 20-21.
- « Pourquoi l'armée doit continuer à s'opposer fermement à toute évolution vers la neutralité politique », *Jiefangjun bao*, pages éditoriales, 5 mai 2009.

L'actualité chinoise des mois d'avril et de mai témoigne d'une activité importante de Hu Jintao pour affermir son contrôle sur l'Armée populaire de libération. Deux initiatives sont à mettre à l'actif du président de la Commission militaire centrale : un regain de fermeté dans la lutte contre la corruption et l'hédonisme chez les militaires et, de nouveau, un discours attaquant les appels à la « nationalisation » de l'armée⁽⁴⁾. Les articles sélectionnés ici permettent de faire un point sur les rapports entre la direction centrale du Parti et l'APL, en avançant des hypothèses sur les enjeux de cet effort de reprise en main.

En avril, Hu Jintao a prononcé un discours mettant en avant trois points : la soumission totale de l'APL au *leadership* du Parti, l'importance de fonder l'entreprise de modernisation sur les progrès de la pensée politique, la nécessité de bien gérer le tournant historique que représente pour l'APL l'entrée dans le XXI^e siècle. Ces trois points sont qualifiés dans la littérature spécialisée et par les services politiques de l'armée de « trois réassurances ». Au mois de mai, le *South China Morning Post* révélait que Hu Jintao, au nom de la Commission militaire centrale, avait publié une circulaire visant les officiers généraux, et les prévenant qu'il n'accepterait pas « l'hédonisme et l'individualisme » parmi les troupes. Xu Guanyu, un général à la retraite, rappelait combien il

était inhabituel pour le Président de la Commission militaire centrale de critiquer directement les officiers⁽⁵⁾.

En outre, un éditorial du *Jiefangjun bao*, le quotidien de l'Armée populaire de libération, s'en prend directement à l'attractivité trompeuse du modèle d'une armée nationale. L'article montre combien l'armée reste un bastion de résistance du conservatisme idéologique. L'argumentation est clairement marxiste. Par la dépolitisation de l'armée, par sa nationalisation, l'outil militaire passerait au service de la classe politique dominante. Cette vision est étayée par des citations de sagesse chinoise, selon lesquelles l'armée doit servir la « voie », et surtout par une argumentation biaisée soutenant que, dans les démocraties, l'armée est toujours au service du parti au pouvoir, qui représente la classe dominante. Dans ces conditions, les différences entre la Chine, où l'armée appartient au PCC, et les démocraties occidentales sont à l'avantage de la Chine, où le PCC représente l'ensemble de la population à travers le Front uni. En outre, le

4. L'Armée populaire de libération appartient au Parti communiste chinois et non à la République populaire de Chine. Au printemps 2007, de jeunes officiers chinois avaient appelé à la « nationalisation » de l'APL, provoquant une réaction de fermeté de la Commission militaire centrale. Voir Mathieu Duchâtel, « Contre le changement pacifique dans l'armée », *China Analysis*, n°14, juillet-août 2007.

5. « Hu Intolerant of Graft in PLA, Analysts Say », *South China Morning Post*, 21 mai 2009.

quotidien de l'APL estime que la Chine est l'un des rares pays à ne pas s'embarrasser d'hypocrisie sur la nature des liens entre parti et armée. Mais il s'inspire également de l'histoire. La nationalisation de l'armée fut l'une des premières réformes de Gorbatchev en URSS. Pour le *Jiefangjun bao*, la cause principale de l'implosion de celle-ci ne doit pas être cherchée plus loin : l'armée formait le lien entre toutes les institutions de l'Union soviétique.

De son côté, le journal *Qiushi* s'ouvre à une analyse détaillée sur la nature du travail politique au sein de l'APL. La modernisation de l'APL s'effectue dans un environnement socio-économique en mutation profonde. Fu Yangui, commissaire politique de l'APL dans la région militaire de Pékin, estime que plusieurs facteurs rendent plus difficile la tâche d'éducation politique qui est la sienne : les opérations de subversion et d'infiltration des forces ennemies, et surtout la diversification des points de vue dans la société chinoise. Dans un contexte de multiplicité des points de vue, les appels à la rectitude politique doivent être renforcés. Ce problème est rendu plus ardu par l'écart que l'on peut parfois constater entre le travail d'éducation politique et les besoins des recrues. Ce constat expliquerait le *timing* du discours de Hu Jintao, qui a voulu dessiner de nouveaux horizons pour le travail d'éducation politique dans l'armée.

Fu Yangui le rappelle, l'objectif de base de l'éducation politique dispensée aux militaires vise à leur apprendre la loyauté sans faille envers le Parti. Il s'agit ainsi de combattre trois tendances : la « dépolitisation », la remise en cause du *leadership* du Parti, et la nationalisation. Qu'elles émergent de nouveau après les événements de 2007 n'est pas confirmé par la presse chinoise, mais seulement, par défaut, à travers les orientations sur le travail politique du Parti soulignées par Fu Yangui. Le principal vecteur de renouvellement du travail politique dans l'armée s'appuie sur l'apport idéologique de Hu Jintao, soit la notion de « développement scientifique ». Ces deux dernières années, toutes les grandes revues militaires chinoises ont publié de nombreux articles sur la mise en œuvre de ce concept sur le plan opérationnel, pour encadrer le processus de modernisation⁽⁶⁾. Fu Yangui établit un lien clair entre ce concept et la réaffirmation du *leadership* du Parti sur l'APL. Il affirme en outre que l'amélioration du travail politique doit passer par une meilleure formation des cadres politiques, à tous les échelons militaires, en termes de compréhension des implications du concept de « développement scientifique ».

Le développement scientifique joue un rôle dans l'intégration par l'armée de ses nouveaux modes d'action politique. Fu Yangui souligne ainsi le lien entre l'éducation politique et

le concept des « trois guerres », mis en avant contre Taïwan à la mi-2003. La Commission militaire centrale approuvait alors un amendement des « directives sur le travail politique », le texte qui encadre le fonctionnement du département général politique, pour se focaliser sur la « guerre d'opinion, la guerre psychologique et la guerre juridique » dans des conditions de maîtrise des technologies de l'information. Dès lors, l'on peut circonscrire le champ d'utilité du travail politique de l'APL : au-delà de la loyauté qu'il permet d'inculquer aux recrues, il sert les objectifs de modernisation, en fonctionnant véritablement comme un vecteur facilitant l'assimilation des nouvelles missions de l'APL. Pourtant, seule la presse de Hong Kong donne des indices intéressants sur la question des rapports entre la direction politique du Parti et l'armée, en proposant une hypothèse pour expliquer l'impression d'un effort de reprise en main.

Un éditorialiste de *Chengming* lie les déclarations de Hu Jintao à la montée en puissance dans l'armée d'une véritable aile dure. Nombreux seraient les officiers généraux à fustiger l'absence de courage de la Commission militaire centrale, et en particulier de Jiang Zemin, puis de Hu Jintao. Ils n'auraient pas pardonné le profil bas adopté par Pékin lors du bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade en 1999, puis lors de l'incident de l'EP3 en mer de Chine méridionale en avril 2001, et, enfin, ils soulignent que le récent incident naval près de Hainan démontrait une fois de plus la faiblesse d'une Chine qui tolère l'espionnage militaire à proximité de ses bases les plus sensibles ainsi que l'impuissance du Parti communiste à faire régner l'ordre dans la zone d'influence traditionnelle de la Chine – péninsule coréenne et mer de Chine méridionale – et à protéger les intérêts souverains de la Chine.

Le discours de ces « faucons » est connu. Il se focalise sur la nécessité historique d'une guerre avec les États-Unis, le principal ennemi militaire, qui enferme la Chine dans un carcan stratégique et qui réduit ses marges de manœuvre pour régler ses problèmes intérieurs. Il s'indigne de l'effort de Pékin de continuer à acheter des bons du Trésor américains : estimant que l'acquisition de porte-avions aurait été bien plus utile. Il s'alarme du départ à la retraite de la génération qui a connu le maoïsme, soulignant que la prochaine génération sera trop faible pour éviter un « changement pacifique », selon le terme consacré, qui signifie un changement de régime politique sous pression populaire, avec des connotations claires de complot fomenté par les démocraties occidentales.

6. C'est en particulier le cas de *Guofang* (Défense nationale) et de *Zhongguo junshi kexue* (Science militaire chinoise).

L'éditorialiste de *Chengming* se fait l'écho des voix subversives nationalistes au sein de l'armée, en détaillant leurs arguments. Les intérêts privés des dirigeants centraux du Parti expliquent plus que tout autre facteur qu'ils refusent le conflit avec les Américains. Jiang Mianheng (le fils de Jiang Zemin), Hu Haifeng (le fils de Hu Jintao), Li Xiaolin (la fille de Li Peng) et Wen Yunlai (le fils de Wen Jiabao) mènent, chacun dans leur domaine, des affaires lucratives avec les Américains ou les Taïwanais. Ils représentent l'interdépendance du pouvoir chinois avec les États-Unis.

Cette analyse est loin d'être sans intérêt. Elle tend à montrer qu'au-delà des jeunes officiers qui croient à une modernisation de l'armée à travers sa nationalisation, en coupant le lien avec le Parti, une autre faction, bien plus conservatrice, amatrice de stratégie maoïste, ferait l'objet des inquiétudes du pouvoir central. Le resserrement du contrôle politique, l'imposition à tout un chacun des innovations idéologiques de Hu Jintao seraient une nécessité pour que le Parti ne se laisse déborder ni par les tendances à la nationalisation ni par les tendances au nationalisme belliqueux. •